

DZIAŁALNOŚĆ INSPEKCJI PRACY W POLSCE*

Inspekcja nasza nie jest należycie wyposażona ani w dostateczny personel, ani w odpowiednie środki finansowe — stwierdza Eugenjusz Modliński, wysoki urzędnik Ministerstwa Opieki Społecznej w organie oficjalnym tego Ministerstwa („Praca i Opieka Społeczna” 1932, 116). Opinię jego potwierdza nam całkowicie poważne studjum corocznych sprawozdań inspekcji pracy. Uderza nas zwłaszcza ogromna rozpiętość pomiędzy wielkim zakresem teoretycznych możliwości inspekcji pracy (obowiązujące ustawodawstwo o kompetencjach inspekcji pracy) a małym stosunkowo zasięgiem istotnej możliwości jej działania. Inspekcja pracy jest państwowym organem nadzoru nad wykonywaniem przez przedsiębiorców obowiązującego ustawodawstwa ochrony pracy, między innymi obowiązujących przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy; inspekcja pracy jest również w Polsce głównym i właściwie jedynym organem społecznym walki o bezpieczeństwo pracy. W myśl obowiązującego ustawodawstwa (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14. VII. 1927 r. o inspekcji pracy) nadzorowi inspekcji pracy podlegają wszystkie zakłady pracy, w których stosowana jest praca najemna, a to bez względu na to czy stanowią własność osób fizycznych czy też jednostek prawa prywatnego lub publicznego. Do inspekcji pracy należy zarówno nadzór nad technicznym bezpieczeństwem pracy i higieną pracy jak i nad społeczną ochroną pracy; mianowicie, inspekcja jest obowiązana i uprawniona do nadzoru nad przestrzeganiem i wykonywaniem przepisów prawa o ochronie pracy, a w szczególności o ochronie życia, zdrowia i sił pracowników, o przestrzeganiu dobrych obyczajów w stosunkach pracy, o umowie o pracę, o zbiorowych umowach pracy, o regulaminie pracy, o dniach świątecznych, o urlopach, o pracy młodocianych i umożliwieniu im kształcenia się ogólnego i zawodowego, o pracy kobiet, o przedstawicielstwie pracowników i jego uprawnieniach, o pracy chałupniczej. Ponadto do inspekcji pracy należy udzielanie pozwoleń na otwarcie lub przebudowę zakładów przemysłowych ze Względu na higienę i bezpieczeństwo pracy; oskarżanie przed sądami w sprawach o przekroczenie przepisów o ochronie pracy; współdziałanie ze stronami zainteresowanymi w celu zapobiegania

* Ustęp z większej pracy Autorki: p. t. *Materiał ludzki w przemyśle*.

zatargom pracy i przy załatwianiu tych zatargów; wykonywanie czynności poruczonych inspekcji pracy w ustawach ubezpieczenia społecznego i w innych ustawach z zakresu ustawodawstwa społecznego; zbieranie danych dotyczących warunków bytu i pracy zarówno pracowników, na których rozciąga się ustawodawstwo o ochronie pracy, jak i tych, których prawodawstwo to nie obejmuje. Pozatem inspekcji przysługują bardzo ważne uprawnienia w zakresie wydawania nakazów i wymierzania kar w trybie administracyjnym; nakaz inspektora jest aktem administracyjnym w rozumieniu prawa administracyjnego, podlega wykonaniu niezwłocznemu, zaś niewykonanie nakazu zagrożone jest karą od 100 do 2 000 zł lub aresztem do 6 tygodni lub obiema temi karami łącznie. Z prawa nakazu może inspektor korzystać w każdym wypadku, gdy stwierdzi, iż nie są przestrzegane przepisy, obowiązujące co do bezpieczeństwa życia, zdrowia lub moralności, oraz przepisy o ochronie pracy; ma on przytem prawo wydawać nawet takie nakazy, które wymagają zmiany urządzeń technicznych lub sposobów produkcji jako to: wprowadzenie nowych maszyn, zmiany surowców lub półfabrykatów, używanych przy produkcji, przy czem — o ile inspektor pracy stwierdzi, że warunki pracy w zakładzie zagrażają pracownikowi oczywistym niebezpieczeństwem życia lub ciężkim okaleczeniem — może i winien nakaz zaopatrzyć klauzulą natychmiastowego wykonania. O ile urządzenia techniczne zakładu ujawniają braki, tak znaczne, że żadne zmiany tych urządzeń nie mogą zapewnić bezpieczeństwa życia i zdrowia pracujących, inspektor pracy ma prawo wniosku do władzy państwowej o zamknięcie zakładu. — W świetle przepisów ustawodawczych zakres kompetencji inspekcji pracy jest, jak widzimy, wielki. Niestety w praktyce poczyniła inspekcja pracy, rozporządzając personelem nielicznym i będąc słabo wyposażona w fundusze, nie ma możliwości stosowania dostatecznie silnego nadzoru. Przedewszystkiem więc inspekcja pracy ma możliwość zwiedzania tylko nielicznego % zakładów u niej zarejestrowanych.

Działalność wizytacyjna Inspekcji Pracy w latach 1927—1932:

Rok	% zakładów		% robotników	
	objętych wizytacjami inspekcji		pracy	
1927.37,1	68,4
1928.39,0	70,0
1929.40,0	51,4
1930.45,0	74,8
1931.43,0	74,0
1932.47,7	75,7

Tak więc, w roku 1932, — w którym działalność wizytacyjna osiągnęła wzrost dotychczas najwyższy — inspektorzy pracy zwiedzili tylko 47,7% zakładów i 75,7% robotników, zatrudnionych w zakładach, objętych rejestrami inspekcji pracy. A rejestry te obejmują tylko część robotników zatrudnionych zarobkowo w Polsce; liczba robotników wykazanych w rejestrach inspekcji pracy stanowi naprzykład tylko około 1/3 pracowników ubezpieczonych w zakładach od wypadków (np. w r. 1930 — liczba ubezpieczonych wyniosła 3 720 000, a liczba rejestrowanych przez inspekcję robotników 1 425 891 = 38%). Przytem, w poszczególnych grupach zatrudnienia został zwiedzony jeszcze mniejszy% zakładów i zatrudnionych tam robotników, niż wykazują podane przez nas przeciętne.

Oto, np. dane za rok 1932:

Grupa zatrudnienia	% zakładów % robotników objętych wizytacjami inspekcji pracy	
Rolnictwo, ogrodnictwo, hodowla, leśnictwo	0,4	0,9
Przemysł usług osobistych	7,1	12,5
Komunikacja, poczta, telegraf i t. p. . . .	12,6	27,4
Zakłady widowiskowe	23,2	18,2
Przemysł budowlany	26,0	38,0
Górnictwo	30,8	82,2
Przemysł konfekcyjny i galanterja	36,8	57,3
Handel, kredyt, ubezpieczenia	41,1	55,5
Przemysł spożywczy	43,0	76,9
Przemysł mineralny	44,8	67,2
Zakłady użyteczności publicznej	47,7	52,2

Jest to stan zupełnie niezadawalający, przy którym długo mogą się ukrywać przed okiem władzy nie tylko niedbalstwa i braki, ale wręcz przestępstwa i nadużycia w zakresie bezpieczeństwa życia i zdrowia robotnika. Fakt, który na wiosnę r. b. zdarzył się w Łodzi, w fabryce Wienera przy ul. Południowej 59, gdzie w czasie pożaru spłonęło szereg robotnic w fabryce, o której istnieniu inspekcja fabryczna nawet nie wiedziała — jest faktem może specjalnie jaskrawym i odosobnionym, lecz w każdym razie dla istniejących stosunków charakterystycznym. Również fundusze inspekcji są niewystarczające. Jedna z inspektorek pracy pisała w 1928 r.: „Rok bieżący przyniósł już pewną poprawę w sprawie podniesienia sprawności wizytacyjnej inspekcji przez powiększenie pozycji podróży służbowych w jej budżecie do 180 000 zł w porównaniu z rokiem ubiegłym 1927, gdy pozycja odnośna w budżecie wynosiła zaledwie 80 000 zł. Poprzedni stan rzeczy stwarzał tę sytuację, że często inspektor na prowincji nie dokonywał w ciągu kilku mie-

sięcy żadnej wizytacji, ponieważ w czasie jednorazowego objazdu musiał wydać preliminarowaną na cały kwartał sumę. Obecne normy budżetowe, są w dalszym ciągu jeszcze niezupełnie wystarczające .. , w każdym bądź razie już się zaczynamy posuwać we właściwym kierunku, gdyż na rok 1929/30 przewidywane już jest 215 000 zł w budżecie inspekcji na podróże służbowe". („Kraheńska — Ochrona pracy", str. 374 i 375). Niestety, już rok 1930 zahamował ten rozwój. Administrowanie kredytami, przeznaczonemi w preliminarzu budżetowym na r. 1930/31 na utrzymanie inspekcji pracy, odbywało się już pod znakiem konieczności, dokonywania kompresji kredytów ze względu na kryzys gospodarczy. (Inspekcja Pracy 1930, 12). To też odnośna pozycja na „podróże służbowe i przesiedlenia" wyniosła już w roku 1930/31 tylko 168 000 zł, w 1931/32 i 1932/33 po 137 000 zł.

Sumy przeznaczone w budżecie Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej na utrzymanie i funkcjonowanie inspekcji pracy wynosiły:

1928/29	. . . .	1 891 700
1929/30	. . . .	2 026 200
1930/31	. . . .	2 156 300
1931/32	. . . .	1 950 600
1932/33	. . . .	1 803 100

uległy więc zmniejszeniu za trzy lata 1930 — 1933 o 350 000 zł.

Personel inspekcji pracy wynosił: w 1928 — 111, w 1929 — 122, w 1930 — 118, w 1931 — 110, w 1932 — 110 sił inspekcyjnych. Ponieważ w roku 1932 było w Polsce 18 797 zakładów przemysłowych I do VII kategorii z 433 158 zatrudnionymi tam robotnikami¹⁾, więc „przeciętnie" na jedną siłę inspekcyjną przypadało około 180 zakładów z ca 4 000 robotnikami w samym tylko przemyśle drobnym, średnim i wielkim, i to przy ogromie prac innych — poza wizytacjami zakładów pracy — jakie obciążają inspekcję pracy w Polsce.

Na stan higieny i bezpieczeństwa pracy w zakładach pracy i na zakres wpływów i skuteczność wysiłków inspekcji pracy, by zauważone niedomagania usunąć, rzucają trochę światła poniższe zestawienia dotyczące zleceń i nakazów wydanych przez inspektorów pracy zarządom zakładów pracy — a wykonanych.

¹⁾ Statystyka Przemysłowa za 1932. G. U. S. 1934.

Działalność inspekcji pracy w Polsce

Rok	Zlecenia wydane z zakresu bezpie- czeństwa pracy	Zlecenia wykonane w liczbach bezwzględnych	w %
1926	26 865	—	—
1927	29 211	—	—
1928	29 146	9 871	33
1929	29 154	12 239	41
1930	42 243	20 102	47
1931	26 799	16 991	63
1932	30 615	17 184	55

A więc zlecenia inspekcji z zakresu bezpieczeństwa pracy (gdzie w grę wchodzi przeciw życie ludzkie) są wykonywane za-
ledwie w rozmiarach jakich 50% zleceń wydanych. Niemal ana-
logicznie przedstawia się sprawa ze zleceniami dotyczącymi higieny
pracy.

Rok	Zlecenia wydane z zakresu higieny pracy	Zlecenia wykonane w liczbach bezwzględnych	w %
1926	26 322	—	—
1927	29 479	—	—
1928	30 434	8 561	28
1929	30 887	12 282	39
1930	34 335	18 513	53
1931	23 980	14 666	61
1932	28 404	17 704	62

A zlecenia te i nakazy dotyczą często najprymitywniejszych
wymogów zdrowotnych; tak np. w 1932 było wydanych (w nawia-
sach: wykonanych) zleceń z zakresu higieny pracy w sprawie:

ubieralni	3 415	(2 105)
umywalni	3 271	(2 009)
usuwania odpadków	2 202	(1 345)
apteczek podręcznych	1 899	(1 287)
przewietrzania ogólnego	1 863	(1 121)
światła	1 767	(1 115)
usuwania pyłu	1 648	(1 029)
ustępów	1 267	(760)
jadalni	1 060	(565)
usuwanie pary lub gazów	996	(620)
mieszkań robotniczych	943	(706)
wody do picia	780	(417)
przestronności miejsca pracy	725	(465)
badania zdrowia robotników	678	(416)
ubrań ochronnych	660	(463)

ogrzewania	578	(328)
kąpieli	287	(180)
siedzenia przy pracy	188	(60)
badania narzędzi, surowców i t. p.	27	(22)
złóbków	17	(10)
inne sprawy	4 133	(2 681)

Zagadnienie, jak dalece obecny, tak głęboki kryzys ekonomiczny zarówno jak i całkowita bezsilność i rozproszkowanie obozu robotniczego wpływają paraliżująco na działalność inspekcji pracy, — wymagałoby specjalnego a wnikliwego studjum. W ramach artykułu możemy poszczególnie zagadnienia tylko szkicować, tylko na ich istnienie wskazywać. „Praca inspekcji przy ujawnianiu wykroczeń . . . była w okresie sprawozdawczym utrudniona wskutek słabej działalności organizacji zawodowych — a nieraz nawet jej zaniku” (Inspekcja Pracy 1932, str. 231). Dotychczasowe metody ścigania wykroczeń przeciwko przepisom o ochronie pracy, zarówno w trybie karno-sądowym jak i karno-administracyjnym, oparte wyłącznie prawie na zeznaniach robotników zatrudnionych w danym zakładzie, nie prowadzą do celu, ponieważ robotnicy, nie chcąc się narażać na utratę pracy, uchylają się od zeznań, obciążających pracodawcę — czytamy w innym miejscu tegoż sprawozdania (I. c. str. 150): W większości spraw sądowych robotnicy steroryzowani przez pracodawców składali w charakterze świadków obrony zeznania jawnie nieprawdziwe, które jednak służyły dla sądu za podstawę do wydawania wyroków uniewinniających przedsiębiorcę — czytamy znów w sprawozdaniu na rok 1931 (I. c. str. 152): „Ujawnienie przekroczenia na rozprawie sądowej staje się bardzo utrudnione wobec coraz częściej zdarzającego się faktu odmiennych zeznań pracowników na rozprawie sądowej, niż uczynione poprzednio w protokóle; wykroczenie stwierdzone przez pracownika przy wizytacji nie zostaje w sądzie potwierdzone przez tegoż samego pracownika; motywy tego, łatwo zrozumiałe, niezmiennie utrudniają walkę z wykroczeniami” (I. c. 1931, str. 89) — takich i tym podobnych zmianek znajdujemy wiele na stronicach sprawozdań inspekcji pracy. Również stosunek sądów do spraw o wykroczenia przeciw obowiązującemu ustawodawstwu pracy zdaje się nieraz nasuwać trudności w działalności inspekcji pracy. Tak np. sprawozdanie z okręgu VI za rok 1931 (str. 149) podaje, iż na cztery wypadki, w których udowodniono przedsiębiorcy śmierć pracownika przy pracy z jego winy skazano przedsiębiorcę w jednym wypadku na 2 miesiące, w dwóch wypadkach na jeden miesiąc¹ i w jednym tylko wypadku na sześć miesięcy więzienia.